

La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia

■ Claudia Patricia Gómez Rojas¹
Estela Baracaldo Méndez²

Fecha de recepción: julio de 2007

Fecha de aprobación y versión final: agosto 2007

Resumen

El presente artículo da cuenta del proceso que se ha desarrollado en la Policía Nacional para hacer realidad la corresponsabilidad como principio fundamental de la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana. En este orden de ideas, el artículo se encuentra dividido en cuatro partes: 1) reseña histórica de la Policía Nacional de Colombia para permitir la comprensión de los desarrollos en materia de convivencia y seguridad ciudadana; 2) La reforma constitucional de 1991: los principios de la gestión pública, los parámetros que rigen al Estado Colombiano en el manejo

del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana y 3) La historia reciente de la Policía Nacional y la propuesta de corresponsabilidad para el cumplimiento de su misión institucional. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y planteamientos sobre las limitaciones y posibilidades de hacer de la corresponsabilidad una de las estrategias más efectivas para el logro de la convivencia y la seguridad ciudadana en el Estado Social de Derecho Colombiano, dentro del que se propende por la disposición de un cuerpo de Policía civilista.

Palabras clave: *convivencia, seguridad ciudadana, orden público, corresponsabilidad, Policía Nacional – Policía Comunitaria*

1. Introducción

La década de los años ochenta, que terminó con la presidencia del doctor Virgilio Barco Vargas (q. e. p. d), se caracterizó como una de las épocas más violentas en la historia reciente de la nación³. Los años noventa

¹ Magíster en Estudios de América Latina, politóloga con énfasis en gestión pública, asesora de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.

² Magíster en Comunicación para la Ciencia y la Cultura y especialización en Pedagogía, especialización en Teorías, Métodos y Técnicas de la Investigación Social y especialización en Estadística Aplicada a la Investigación. Asesora de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.

³ En 1989 Colombia tuvo la tasa más alta de homicidios en América Latina: tres candidatos presidenciales fueron asesinados y los ciudadanos

iniciaron con el proyecto político más ambicioso y prometedor en la historia colombiana reciente: la Asamblea Nacional Constituyente, que el 4 de julio de 1991 dio a luz la Constitución Política de Colombia, fundamentada en la doctrina del Estado Social de Derecho, con contenidos precisos en cuanto a los principios rectores de la gestión pública, el rol de las autoridades nacionales y locales y la descentralización político-administrativa, entre otros aspectos significativos para el desarrollo del país.

Aunque son reconocidos los avances generados por la Constitución Política en todos los sectores de la vida del país, en este caso también resulta importante revisar las falencias en cuanto al manejo del orden público y la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana y, en este contexto, el rol que desempeña la Policía Nacional y las autoridades civiles de carácter nacional y local en la administración de uno de los bienes públicos más preciados por los ciudadanos: la convivencia y la seguridad ciudadana⁴ como derechos de todos los colombianos.

En este orden de ideas el presente documento trata el tema estructurado en cuatro partes, a saber: 1) una reseña histórica de la Policía Nacional de Colombia para permitir la comprensión de los desarrollos en materia de convivencia y seguridad ciudadana; 2) la reforma constitucional de 1991: los principios de la gestión pública, los parámetros que rigen al Estado Colombiano en el manejo

del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana ; y 3) la historia reciente de la Policía Nacional y la propuesta de corresponsabilidad para el cumplimiento de su misión institucional. Finalmente se presenta una serie de conclusiones y planteamientos sobre las limitaciones y posibilidades de hacer de la corresponsabilidad una de las estrategias más efectivas para el logro de la convivencia y la seguridad ciudadana en el Estado Social de Derecho Colombiano, dentro del que se propende por la disposición de un cuerpo de policía civilista.

2. Reseña histórica de la Policía Nacional de Colombia

La policía como cuerpo civil surgió en la Gran Colombia mediante las leyes de octubre 8 de 1821 y de marzo 11 de 1825. Sus funciones como cuerpo civil estaban relacionadas con los elementos de orden público, la organización de juntas parroquiales y la organización del servicio de policía por municipalidades. En 1841 se dividió la policía en urbana y rural y se impuso una concepción civilista de la institución, inhibiéndola de cualquier semejanza con el ejército (Bernal, 1999).

Después de la Constitución de 1886, que facultó al legislador para establecer una milicia nacional y organizar el cuerpo de policía (artículo 167), se expidió el Decreto Orgánico de la Policía Nacional N° 1 000 de 1891, que encargó a la institución los servicios de orden y seguridad, conservación de la tranquilidad, protección de las personas y sus propiedades, defensa de la moralidad, aseo y ornato de las ciudades, prevención de los delitos y persecución de los delincuentes. No obstante, en 1895 comenzó el proceso de militarización de la misma al pasar a depender del Ministerio de Guerra, organismo que impartió instrucción castrense a los uniformados (Bernal, 1999). En 1910 la institución continuó bajo el regimiento militar y solo recobró su carácter de guardia civil en

fueron víctimas de la guerra entre dos carteles de la droga, el Cartel de Medellín y el de Cali, guerra que se vivió en las ciudades capitales y en la que se presentaron numerosas bombas.

4 La Constitución Política de Colombia hace referencia al orden público dentro del cual se han dado desarrollos que aluden a la seguridad; pero los conceptos de convivencia y seguridad ciudadana son elaboraciones surgidas y desarrolladas en Bogotá, especialmente dentro de los planes de desarrollo del ex alcalde Antanas Mockus Sivikas (1995-1998 y 2001-2003).

1915, al ser incorporada al Ministerio de Gobierno hasta el año de 1953, cuando fue inscrita como parte de las Fuerzas Armadas debido al proceso de violencia política en el país. La máxima expresión de esta violencia se dio el 9 de abril de 1948, especialmente en la ciudad Bogotá, cuando sus integrantes se unieron abiertamente al alzamiento popular y perdieron así la confianza ciudadana y política (Pardo, 1996). La utilización partidista del cuerpo de policía en los inicios de la violencia de los años cincuenta hizo a la institución parte activa de la confrontación, condición que llevó al general Rojas Pinilla (1953 - 1957) a poner bajo el mando militar a todos los cuerpos de policía, tanto los que dependían del Ministerio de Gobierno como los que dependían de los departamentos y municipios (Pardo, 1996). Desde 1953 la institución fue militarizada por completo en cuanto a su dependencia, organización y capacitación.

En la Constitución Política de 1991 la policía continúa como parte de la Fuerza Pública (artículo 216) adscrita al poder ejecutivo, que tiene la función de conservar el orden público y restablecerlo donde fuera turbado (artículo 189, numeral 3 y 4). En la Carta Magna, el artículo 218 define a la Policía Nacional como “un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Esta disposición le dio a la policía existencia y personalidad constitucional, aspecto ausente en la Constitución de 1886 (Pardo, 1996).

Sin embargo, desde finales de los años ochenta y con mayor intensidad en la década de los noventa, la Policía Nacional empezó a ejercer numerosas funciones como consecuencia de los problemas de narcotráfico y conflicto interno armado en el país. Desde entonces, el Estado ha guardado la postura militarista de la Policía, de manera contraria

a su concepción y constitución, como lo aseveran autores como Bernal (1999): “En la práctica, las funciones que constitucionalmente se le otorgaron a la Policía Nacional se han desnaturalizado, ya que paulatinamente se ha militarizado la institución con la creación de grupos especializados como los de contraguerrilla y antinarcóticos, que en lugar de cumplir funciones netamente civiles en medio de la comunidad, para garantizar la seguridad pública de una manera preventiva, haciendo presencia en las calles con el fin de evitar las actividades delincuenciales, se han dedicado a combatir el narcotráfico y los grupos guerrilleros, factores estos que aún cuando perturban la convivencia pacífica, no son los únicos que alteran el orden social”.

Unido a lo anterior, en 1993 en medio de un gobierno que generó grandes transformaciones en el Estado Colombiano, tales como la apertura económica, la reforma a los sectores de salud, educación y medio ambiente; de un proceso de paz negociado con las FARC en México; y de la lucha frontal contra el narcotráfico, la Policía Nacional fue cuestionada como una de las instituciones más corruptas del país por estar vinculada con los carteles de la droga. Esta situación de desconfianza de los ciudadanos se agudizó con la violación de una menor de edad dentro de las instalaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá. Todo lo anterior generó una crisis que motivó la reforma institucional en los aspectos contenidos en la Ley 62 de 1993 en torno a: estructura orgánica, nuevos procesos para la incorporación de personal, disciplina y mecanismos de control interno, administración de la carrera policial y parámetros para la vivencia de la democracia participativa consignada en la Constitución Nacional.

Como consecuencia de la nueva estructura orgánica, en medio de un gobierno deslegitimado en Colombia por sus antecedentes de vinculación con el narcotráfico (gobierno del doctor Ernesto Samper Pizano, 1994 -1998), a finales de 1994 la institución inició un proceso de transformación interna titulado

“Transformación Cultural” y culminó el proceso de depuración del pie de fuerza que había iniciado en 1993 bajo el mando del brigadier general Rosso José Serrano, quien fue reconocido por el gobierno de los Estados Unidos como el mejor policía del mundo⁵ luego de haber recobrado la imagen institucional ante los ciudadanos, capturado a narcotraficantes y reducido este fenómeno. A esto se sumó que en este período, en el marco constitucional de la democracia participativa, se dio origen al Sistema Nacional de Participación Ciudadana al interior de la Policía Nacional.

Para una mirada actual es importante señalar que la Policía de Colombia es un organismo de carácter nacional, profesionalizado hace más de 17 años, que cuenta con una estructura orgánica que le permite atender diferentes necesidades en relación con el orden público, la convivencia y la seguridad de los ciudadanos⁶ y dependiente del Ministerio de Defensa, lo que unido a las problemáticas del conflicto armado interno y la lucha contra narcotráfico ha hecho que la institución haya sufrido procesos de militarización continuos que resultan evidentes en algunas de las funciones que desempeña, el tipo de armamento que utilizan ciertos grupos especiales y la forma de operar de algunas unidades policiales.

3. La reforma constitucional de 1991: principios de la gestión pública y los parámetros del Estado Colombiano para el manejo del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana

Durante algo más de un siglo Colombia se fundamentó en la Constitución de 1886, mediante la cual la república se declaraba una democracia representativa y un Estado centralizado en el que el manejo del orden público recaía sobre el presidente y las Fuerzas Armadas. La Constitución Política de 1991 modificó sustancialmente varios de estos aspectos al determinar en su artículo primero: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la primacía del interés general”, aspectos que al ser desarrollados a lo largo de trece títulos constitucionales darán como resultado aciertos y vacíos en relación con el proceso de descentralización.

No obstante lo anterior, la Constitución Política de 1991 da una luz en relación con el manejo de las instituciones encargadas del orden público en Colombia, al determinar a diferencia de otras muchas constituciones en América Latina una jerarquía en relación con el manejo del orden público que dispone el artículo 296: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”

De igual forma, la Constitución Política, además de incluir la misión de la policía y de las fuerzas militares, es muy clara en establecer

5 Premio otorgado en 1998 por The International Association of Chiefs of Police.

6 Ante la situación de conflicto del país, la Policía Nacional realiza el servicio de vigilancia permanente y cuenta con 19 servicios especializados para atender las distintas situaciones que superan los asuntos contravencionales. Entre estos servicios se encuentran: policía ambiental, de infancia y adolescencia, fiscal y aduanera, antinarcóticos, servicios especiales, lucha contra el secuestro y la extorsión, entre otros.

las competencias y funciones de las autoridades político-administrativas en los artículos 303 y 315 que determinan: “En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público”. En relación con los municipios se dispone: “Son atribuciones del alcalde: conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

Como consecuencia de lo anterior, en Colombia desde principios de la década de los noventa quedan claras las funciones y competencias de las diferentes autoridades e instituciones en relación con el manejo del orden público y la gestión territorial de la convivencia y la seguridad. No obstante, el proceso de apropiación de lo dispuesto por la Constitución por parte de las autoridades locales va a ser muy lento debido a múltiples factores, como se expone más adelante.

La lentitud en este proceso de apropiación por parte de las autoridades de las disposiciones anteriormente mencionadas se une con su poco compromiso con los principios rectores de la administración municipal: eficiencia, eficacia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, así como con los principios rectores de la competencia: coordinación, concurrencia y responsabilidad, dispuestos en la Constitución Política y la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan “normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Esto dificulta de manera más evidente la vivencia de la corresponsabilidad, que sugiere que para el Estado solo es posible garantizar la existencia de bienes públicos si se parte de la base de que todas las instituciones que lo conforman y los

ciudadanos tienen una serie de responsabilidades y derechos en relación con cada bien público, lo que los hace partícipes de su construcción y sostenibilidad.

Pese a que es una responsabilidad constitucional y a que varios documentos de política de gobierno hacían especial énfasis en el rol de las autoridades locales en el manejo del orden público y en la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana —tales como la Estrategia Nacional contra la Violencia (1991), Seguridad para la Gente (1993), el Plan Nacional para la Convivencia y la Seguridad (1994), la Estrategia Nacional de Convivencia y la Seguridad Ciudadana (1998), la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002 -2012) —, la mayoría de las autoridades locales declinaron por muchos años su responsabilidad esencial en estas materias, dejándolas exclusivamente en manos de los organismos de seguridad y de justicia, alegando, para tal efecto, desconocimiento del tema, excesiva cantidad de funciones, trabajo represado en las dependencias, falta de personal cualificado que desde las administraciones locales se hiciera cargo del mismo, así como consideraciones de tipo personal acerca de la fuerza pública.

Unido a lo anterior, la mayoría de las autoridades no hacía uso los instrumentos⁷ para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana creados a lo largo de estos últimos 20 años. Tal es el caso de los consejos de seguridad, que pese a que desde su concepción fueron considerados instancias de carácter preventivo se convirtieron en instancias de carácter reactivo que solo se convocaban después de sucedidos los hechos (tomas de pueblos por grupos armados al margen de la ley, masacres, acciones terroristas, ame-

7 Instrumentos para la gestión pública de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia: Consejos de Seguridad, Comité de Orden Público, Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Fondos Cuenta de Seguridad, Comités de Vigilancia Epidemiológica, convenios de cooperación interinstitucional.

nazas, etc.). Asimismo, a pesar de que en algunos de los entes territoriales se llevaban a cabo reuniones esporádicas para tratar temas de seguridad y dar cumplimiento a los principios sobre la competencia, la coordinación y la complementariedad, estas se reducían a la presentación de informes por parte de los comandantes de policía y dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se tomaban decisiones al respecto, pero el trabajo coordinado y las acciones integrales eran la excepción. En relación con los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana, así como con el diseño e implementación de políticas públicas en la materia, la Policía Nacional durante muchos años actuó sola y de manera unilateral debido a la falta de compromiso de las autoridades, lo que generaba una mirada limitada de los problemas y por ende de las soluciones.

4. Historia reciente de la Policía Nacional de Colombia y la corresponsabilidad en el cumplimiento de su misión institucional

La Policía Nacional de Colombia, cuyo fin primordial es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicos y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, consciente de que la misma Constitución y demás disposiciones vigentes determinan una serie de responsabilidades y competencias para los gobernadores y alcaldes en relación con la convivencia, la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, y que la seguridad es un derecho de todos, —que también genera deberes— diseñó dos estrategias de corresponsabilidad que le permiten dar cumplimiento a los principios que rigen la administración pública y el desarrollo de las competencias en el marco de la corresponsabilidad, vista como el trabajo conjunto entre autoridades civiles, policía y ciudadanía en general, según su rol en el Estado Social de Derecho.

Se dispone del siguiente marco conceptual para la concepción y desarrollo de las dos estrategias para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana denominadas “Programa Departamentos y Municipios Seguros” y “Vigilancia Comunitaria”, en el marco de la corresponsabilidad:

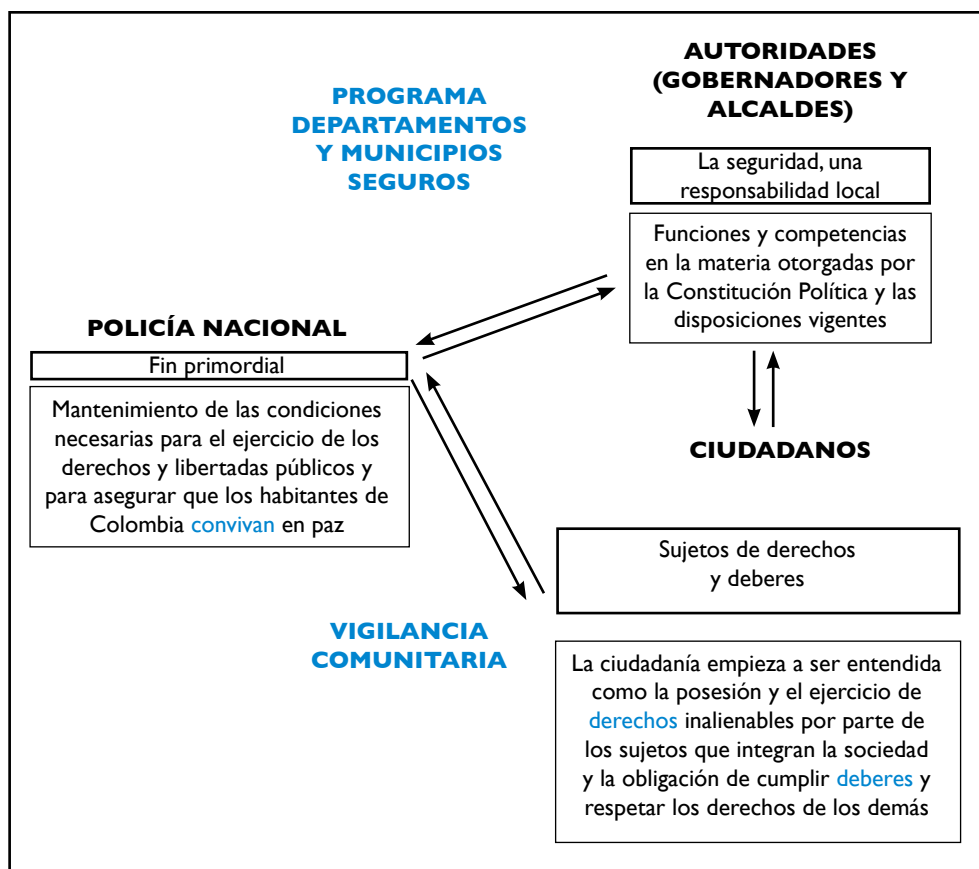
El siguiente gráfico (cuadro 1) muestra la relación que existe entre las dos estrategias de corresponsabilidad.

El Programa Departamentos y Municipios Seguros, primera estrategia, tiene tres años y medio de funcionamiento y cobertura nacional. La segunda estrategia de corresponsabilidad está dirigida a los ciudadanos, que tienen derecho a la convivencia pacífica y a la seguridad, pero a su vez un conjunto de deberes en relación con sus derechos. Esta estrategia se tituló “Vigilancia Comunitaria” y tiene como antecedente a la Subdirección de Participación Comunitaria, modalidad de policía comunitaria que se implementó desde hace más de 10 años en la institución. A continuación se amplía, de manera breve, el desarrollo que han tenido estas dos estrategias, a fin de dar a conocer los objetivos, acciones, actividades específicas y resultados que ha generado cada una.

4.1 Primera estrategia de corresponsabilidad: Programa Departamentos y Municipios Seguros

En el marco de la política de defensa y seguridad democrática, el Programa Departamentos y Municipios Seguros - DMS ha trabajado desde marzo de 2004 para fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana bajo el liderazgo de los gobernadores, alcaldes y comandantes de unidades de policía, que con las demás autoridades locales de la policía y de justicia deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva, la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana.

El DMS es liderado por la Dirección



Cuadro I

General de la Policía Nacional de Colombia, en asociación con los Ministerios de Defensa y del Interior y de Justicia, y ha contado con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, la Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos - NAS, así como de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República.

El programa fue concebido como una estrategia de trabajo que busca:

1. Lograr que las autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, inspectores de policía, corregidores, personeros, defensores del pueblo, comisionarios de familia, entre otros) y el personal

de la Policía Nacional de Colombia, de la Fiscalía General de la Nación, de las Fuerzas Militares, del DAS, entre otros, conozcan y apliquen la normatividad vigente en el ámbito nacional para el manejo de la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público.

2. Lograr que los gobernadores y alcaldes asuman las responsabilidades constitucionales y legales que tienen en materia de seguridad y de orden público y que junto con las demás autoridades de seguridad, de justicia y la ciudadanía se apropien de los instrumentos con los que cuentan para la gestión de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana.
3. Garantizar que las autoridades territoriales y la ciudadanía, de manera coordinada e

interinstitucional, elaboren, ejecuten y hagan seguimiento a los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana.

4. Incluir en la agenda pública de todos los departamentos y municipios del país los temas relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana, de forma tal que estos temas sean objeto de política pública y se les asignen recursos.

Colombia es uno de los pocos países de América Latina donde claramente están consignadas en la Constitución Política y en diferentes leyes y decretos reglamentarios las funciones y competencias en materia de convivencia, seguridad ciudadana y orden público, tanto de las autoridades territoriales y de policía, como de las entidades del Estado que conforman la fuerza pública.

Pese a lo anterior, las acciones que se desarrollaban por parte de las autoridades en muchas jurisdicciones carecían de una articulación clara y de un hilo conductor que permitiese a todos trabajar bajo los mismos parámetros de eficiencia, eficacia, sostenibilidad y coordinación. No funcionaban los consejos de seguridad como espacios de coordinación interinstitucional y no se asignaban recursos para el fortalecimiento de las agencias encargadas de estos temas, ni tampoco para desarrollar estrategias, programas y acciones en la materia.

Por este motivo se requería de una estrategia nacional de convivencia y seguridad ciudadana que facilitara la articulación de los esfuerzos realizados por los gobernadores, los alcaldes y las autoridades de policía, defensa y justicia, para atender las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad. Esta estrategia DMS tendría como principios: la coordinación intrainstitucional e interinstitucional y la planeación de las acciones y programas, de forma tal que desde un inicio fueran claras las metas y los indicadores.

Mediante la estrategia DMS era necesario garantizar que los gobernadores y alcaldes, y en general las autoridades con funciones de policía, asumieran sus competencias y fun-

ciones en relación con el orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana, de tal forma que junto con la policía y las instituciones encargadas de la justicia en Colombia se implementaran políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en todos los municipios y departamentos del país.

De igual manera, era fundamental que desde el nivel nacional se realizaran todas las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia, la Ley 62 de 1993, el Código Nacional de Policía, las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006 y los Decretos 2615 de 1991 y 2170 de 2004, en relación con el orden público, la seguridad ciudadana y la política de defensa y seguridad democrática.

En este sentido, para hacer realidad lo antes descrito, el programa cuenta con tres líneas de trabajo, como se explica a continuación:

Capacitación: Tiene como objetivo dar a conocer a todas las autoridades relacionadas con el tema las funciones y competencias que les otorga la ley para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos en relación con su derecho a la seguridad.

Información: Tiene como objetivo generar flujos de información en relación con la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana, de tal forma que las autoridades de todo el país conozcan las últimas disposiciones en la materia, tengan la oportunidad de referenciar experiencias exitosas e identificar las políticas de las entidades nacionales sobre temas específicos.

Proyectos especiales: Se desarrollan en aquellos entes territoriales en los que se presentan sensibles problemas de gobernabilidad y manejo del orden público, con el fin de prestar una asistencia técnica a las autoridades que les permita asumir sus funciones y competencias de la mano con las autoridades nacionales. A mediano plazo, esto garantizará el control total por parte de las autoridades legítimas del territorio y el monopolio de la fuerza y la justicia por parte del Estado Colombiano.

Para lograr la cobertura nacional de manera gradual, el programa ha desarrollado tres fases, como se explica a continuación:

Fase 1: Sensibilización y capacitación: Se desarrolló entre los meses de marzo y diciembre de 2004. El objetivo específico de esta fase fue que los gobernadores y alcaldes asumieran la responsabilidad constitucional y legal de garantizar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos en sus respectivos territorios, en coordinación con la fuerza pública e instituciones de justicia del Estado Colombiano. Asimismo, era fundamental que las autoridades recién elegidas incluyeran los temas de convivencia y seguridad ciudadana en los planes de desarrollo, de tal forma que se convirtiesen en políticas de gobierno por cuatro años y que contasen con una asignación de recursos.

Fase 3: Acompañamiento a las autoridades locales: Se desarrolló en el 2006 y su propósito fundamental fue construir, con los gobernadores, alcaldes y el personal de la Policía Nacional, los planes integrales locales de convivencia y seguridad ciudadana.

Fase 2: De Consolidación: Inició en enero de 2006 y tiene como objetivo acompañar a las autoridades territoriales y de policía en la ejecución de los procesos iniciados a partir de los planes integrales locales de convivencia y seguridad ciudadana. En esta fase, con una duración de dos años, se presta especial atención a los municipios vinculados con el proceso de desmovilización, así como a aquellos que por su tamaño se conciben como ciudades intermedias, que por lo general están marcados con problemas de gobernabilidad. Asimismo, en el 2007 se evaluarán las acciones emprendidas y se iniciará el proceso de sensibilización y capacitación de los candidatos a gobernaciones y alcaldías y posteriormente la capacitación de las autoridades recién elegidas.

4.2 Segunda estrategia de corresponsabilidad: Vigilancia Comunitaria en el área urbana y rural

Desde el nacimiento formal de la Policía Nacional de Colombia, en el año de 1891, han transcurrido 116 años de servicio a la comunidad, caracterizados por las condiciones de cada momento histórico de la sociedad nacional en los que esta institución nació, crece y se proyecta, de conformidad con su carácter de organismo social público.

Si bien la razón de ser de la policía, tanto en el mundo como en Colombia, está directamente relacionada con la “conservación de las relaciones de convivencia en una dinámica de ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes por parte de los ciudadanos, en la protección de las libertades individuales y en la mantención del orden público en la ciudad” (Loubet del Bayle, 1998), es importante señalar que estas funciones policiales están subordinadas al nivel decisorio del poder político representado en la estructura gubernamental del país. En consecuencia, la historia del país determina la actuación policial y dentro de ella, las relaciones con la comunidad y viceversa.

En la historia reciente de la Policía Nacional de Colombia recobra importancia la solicitud ciudadana por la recuperación del carácter civilista de la policía, el despojo de su tradición militarista, la profesionalización de sus miembros, la descentralización de las estructuras de mando y el acercamiento a los núcleos comunitarios para el conocimiento de las problemáticas generadoras de violencia y delincuencia, así como la formulación de alternativas conjuntas de acción para la superación de las mismas. Este organismo público, con base en las bondades de la Constitución Política sobre la democracia participativa, ha implementado diversas iniciativas para lograr la participación de los ciudadanos en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, en el marco de la corresponsabilidad solidaria

de los ciudadanos y la responsabilidad política de los gobernantes.

La estrategia de la corresponsabilidad ciudadana dirigida a los ciudadanos y promovida por la Policía Nacional de Colombia desde el año 1993 hasta el 2007 se ha materializado en los tres momentos que se describen a continuación:

La Participación Comunitaria en la Política Institucional - PARCO: A partir de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993 referente a la reforma policial, fue creada la Subdirección de Participación Ciudadana para “fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y la institución y para atender los distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de policía y a la seguridad ciudadana”⁸. Esta instancia funcionó hasta el año 1996, una vez que se evaluaron los procesos más orientados a la animación sociocultural que a la acción policial para la prevención y control del delito, etc.⁹, motivo que generó

el tránsito a policía comunitaria.

Policía Comunitaria – POLCO: Su génesis data del año 1997 y su inscripción formal en la institución como modalidad del servicio se dio en 1998. Entre sus características fundamentales está el servicio policial con énfasis en la prevención, su cercanía a la comunidad mediante patrullaje a pie o bicicleta, el uso de metodologías para realizar trabajo con la comunidad y la organización social para el tratamiento y solución de problemas de inseguridad. En la evaluación de este modo de servicio en el año 2006, por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Dirección de la Policía Nacional, se identificaron las siguientes fortalezas y debilidades.

El tránsito de Policía Comunitaria - POLCO a Vigilancia Comunitaria – VICOM: En congruencia con las fortalezas de POLCO, la Dirección Nacional de la Policía, liderada por el general Jorge Daniel Castro Castro (2003-2007), decidió adoptar

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Buen trato al ciudadano. • Confianza ciudadana en la institución policial. • Aumento de la disuasión de la violencia y delincuencia. • Vivencia del carácter civilista y preventivo de la policía. • Respaldo institucional de la experiencia: incorporación en la doctrina y en el Plan de Direccionamiento Estratégico. • Respaldo de las autoridades civiles. • Transparencia en la actuación de la policía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción ciudadana de la existencia de dos policías: una comunitaria y otra reactiva. • Desplazamiento de violencia y delincuencia e incapacidad para seguimiento por parte de POLCO. • Escasa comprensión de los uniformados de policía de su función integral: prevención, disuasión, reacción y apoyo a la justicia como primera autoridad respondiente. • Respaldo parcial de los mandos medios de la institución al trabajo de POLCO.

⁸ Ley 62 de 1993. Título V: Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

⁹ Según José María Quintana Cabañas, en su obra Fundamentos de la animación sociocultural, este proceso puede entenderse como “un estímulo mental, físico y emotivo que, en un sector determinado, incita a la gente a iniciar una gama de experiencias que le permite expandirse y expresar su personalidad y desarrollar en ellas el sentimiento de pertenecer a una comunidad sobre la cual puede ejercer cierta influencia”.

la Policía Comunitaria como modelo de servicio de la Policía Nacional e incorporarla bajo la denominación de Vigilancia Comunitaria, VICOM, en el Plan de Direccionamiento Estratégico 2007-2010, con contenidos, propósitos y metas orientados a la implementación gradual del modelo y su posicionamiento en el 2010 como modelo de vigilancia de la Policía Nacional de Colombia.

El tránsito de POLCO a VICOM obviamente no implica la desaparición de la primera, sino su transformación. VICOM reconoce las bondades de POLCO y las potencia para mejorar el servicio de la policía hacia la comunidad y la interacción de esta con la policía. Pero mientras se hace la transición, en el lenguaje se hablará de policía comunitaria o vigilancia comunitaria ante todos los organismos públicos y privados de orden local, nacional e internacional.

No obstante, para empezar a superar la fragmentación interna entre uniformados y la observada por las comunidades y las autoridades en relación con la existencia de dos policías, desde el año 2006 se empezó hablar de vigilancia comunitaria con fundamento en la siguiente argumentación: la resolución 9960 de 1992 en el artículo 36 define a la vigilancia como “el servicio que presta el personal uniformado de la Policía Nacional en forma permanente e ininterrumpida en las ciudades, poblados y campos”. Este servicio, de carácter ordinario o extraordinario, se presta en el ámbito urbano y rural y su centro de

atención es cada individuo en su relación con los demás sujetos, es decir, la convivencia en comunidad.

En este entendido todos los policías de Colombia actuarán bajo los parámetros de la VICOM, que contempla su desempeño bajo una visión de integralidad de funciones (prevención, disuasión, control, reacción y apoyo a la justicia), el uso de metodologías para la identificación y tratamiento de problemas de inseguridad de manera conjunta con la comunidad y las autoridades, el patrullaje a pie u otro medio que permita el contacto con la gente, entre otros.

Así, en la cotidianidad, todas las unidades policiales realizarán su gestión y según las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana, en términos de violencia y delincuencia, buscarán el apoyo de los servicios especializados liderados por el comando de la jurisdicción correspondiente, los cuales se reducirán o fortalecerán según las condiciones de conflictividad del país y cada territorio en particular. De esta manera los uniformados serán designados de manera transitoria a

Campo doctrinal

Los procesos de formación en las escuelas y para cursos de ascenso constituidos por los aspectos humanísticos, normativos y técnico-policiales deben garantizar la disponibilidad de uniformados con las siguientes características:

- * Claro sentido social de su servicio a la comunidad.
- * Conocimiento y actitud de profundo respeto hacia los derechos humanos.
- * Capacidad para actuar en el marco de la ley y de la integridad.
- * Disposición hacia una actitud preventiva y la aplicación gradual de funciones según las circunstancias de convivencia y seguridad.
- * Desarrollo de habilidades comunicativas: hablar, leer, escribir, escuchar, argumentar.

Campo procedimental

Los comandos de unidades policiales fortalecerán la implementación gradual del modelo de VICOM, a través de:

- * La instrucción y capacitación del personal a su cargo.
- * El uso de las metodologías propias de vigilancia comunitaria.
- * El seguimiento y evaluación de la acción policial teniendo en cuenta todas las funciones del servicio.
- * Por tanto, la policía comunitaria o vigilancia comunitaria continuará siendo una modalidad de servicio, pero en el 2010 se espera que sea el modelo de servicio de todas las unidades policiales.

los servicios especializados y como función secundaria, pero su trabajo permanente será la vigilancia comunitaria.

Para el logro de este objetivo institucional que beneficia a toda la sociedad colombiana, la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en el 2007 inició la adecuación institucional para la instauración del modelo, a través de dos campos de trabajo.

4. Conclusiones, límites y posibilidades de corresponsabilidad como estrategia para el mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana

La Policía Nacional de Colombia ha logrado en los últimos años la adecuación de su estructura interna para responder a las necesidades de convivencia, seguridad ciudadana y orden público del país. Este proceso ha implicado la generación de unidades sumamente especializadas para la investigación y atención de ciertos delitos, así como la existencia de estrategias de corresponsabilidad que vinculan de manera clara y directa a los ciudadanos con las autoridades locales.

Aunque se han presentado avances en el trabajo coordinado e interinstitucional de la policía con las autoridades locales y en la relación de la misma con los ciudadanos, como puede constatarse en la ciudad de Bogotá, el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal continua teniendo ajustes y presentando vacíos, lo que dificulta el margen de acción por parte de las autoridades locales. Asimismo, la participación ciudadana en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana no es suficiente.

En este orden de ideas, continúa siendo un imperativo estratégico para la Policía Nacional de Colombia el desarrollo de las dos estrategias de corresponsabilidad antes mencionadas. No obstante, el buen desempeño de la policía por si solo no modificará de manera rápida y trascendental la situación en relación con el

orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia si no se presentan de manera paralela avances significativos en el proceso de descentralización que fortalezcan más el rol de las autoridades locales, así como una mayor vivencia de la democracia participativa por parte de los ciudadanos que les permita ser conscientes de sus derechos y deberes en todo momento. □

Bibliografía

- Bernal Cuellar, Jaime, 1999, "Evolución del concepto de seguridad – Policía Nacional", ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 17 – 25.
- Bushnell, David, 1997, *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*, Editorial Planeta, Bogotá, Colombia.
- Camacho Guizado, Álvaro, "Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?", en *Análisis Político*, No. 21, pp. 70 – 81.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000, "Último informe sobre equidad, desarrollo y ciudadanía", capítulo 14, *Ciudadanía igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente*.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, 2001, *Estrategia Nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana. Cambio para Construir la Paz*, Bogotá, D.C.
- De Francisco, Gonzalo, 1999, "La Policía Comunitaria y la labor policial", ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 29-34.
- Loubet del Bayle, Jean Louis, 1998, *La Policía*, Editorial Acento, Madrid, pp. 9-10.
- García Murillo, Gloria, 1999, 1999, teniente

- Coronel Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, “Especificaciones del servicio de Policía Comunitaria”, ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 171-206.
- Gilibert Vargas, Luis Ernesto, comandante de Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, 1999, “Participación comunitaria a través de las escuelas y frentes de seguridad”, ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4 pp. 71-80.
- Pardo Rueda, Rafael, 1996, *De primera mano. Colombia 1986-1994. Entre conflictos y esperanzas*, Grupo Editorial Norma y CEREC, Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República, *Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia*, publicada en página web de la Presidencia de la República www.presidencia.gov.co/convivencia/proposit.htm
- Constitución Política de Colombia, 1991
- Ley 62 de 1993: “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.
- Código Nacional de Policía Ley 418 de 1997: “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Ley 548 de 1999: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”. Ley 782 de 2002: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”.
- Ley 1106 de 2006: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”. Decreto 2615 de 1991: “Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público”. Decreto 2170 de 2004: “por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991”.